

*Fondation Canadienne pour la Vérification Intégrée
(CCAF – FCVI)*

*Inspection Générale d'État
Dakar (Sénégal)*

*Vérificateur général
du Québec (Canada)*

La vérification intégrée :
enjeux et perspectives
dans le contrôle
de l'Administration sénégalaise

Mai 2004

Préparé par : **BABACAR THIAW**
Inspecteur général d'État

R E M E R C I E M E N T S

Je voudrais saisir l'opportunité de la rédaction de ce projet spécial pour exprimer mes vifs remerciements à toutes celles et tous ceux qui, de près ou de loin, moralement ou matériellement, ont participé à ma formation, à quelque niveau que ce soit. Je voudrais, en particulier, remercier :

- la CCAF-FCVI et l'ACDI pour avoir bien voulu m'offrir l'opportunité de cette importante formation;
- la Vérificatrice générale du Québec par intérim, M^{me} Doris Paradis, et l'ensemble de ses collaborateurs avec, toutefois, une mention spéciale à M. Jean-Pierre Fiset et à mon directeur de vérification, M. Gilles Thomassin, ainsi qu'à l'équipe de vérification du ministère de l'Éducation du Québec dont je remercie également tous les membres pour leur disponibilité à mon égard et leur soutien;
- M^{me} Louise Landry, secrétaire de Direction principale, pour avoir eu l'amabilité et la gentillesse de réaliser la frappe et la présentation du présent document;
- M^{me} Monique Tremblay ainsi que MM. Paul-Émile Pratte et Pierre Blais qui se sont beaucoup préoccupés de mon installation à Québec, dans les meilleures conditions;
- le Chef de l'Inspection générale d'État, M. Siricondy Diallo, pour son soutien indéfectible et ses conseils;
- mon ami l'Inspecteur général d'État Ousmane Traoré ainsi que ma sœur et collègue Nafy N'Gom Keïta, pour leur assistance sans faille et leur disponibilité jamais démentie à mon endroit;
- l'ensemble de mes collègues Inspecteurs généraux d'État ainsi que tous les membres de l'Inspection générale d'État du Sénégal.

Merci également à ma très chère épouse ainsi qu'à mes enfants qui ont su supporter avec dignité ma très longue absence et attendre stoïquement mon retour au foyer.

TABLE DES MATIÈRES

<u>INTRODUCTION</u>	1
<u>I- CONTEXTE ET JUSTIFICATION</u>	4
<u>1.1 Manifestations en Afrique de l'ajustement de la gestion publique</u>	4
<u>1.2 Manifestations au Sénégal de la volonté de réforme de la gestion publique</u>	6
<u>1.2.1 Prise de conscience de la nécessité des réformes</u>	6
<u>1.2.2 Une incohérence dans la mise en place des plans d'action</u>	7
<u>1.3 Justification du choix</u>	9
<u>II- DÉMARCHE OPÉRATIONNELLE : ENJEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU CHOIX</u>	11
<u>2.1 L'état des lieux</u>	11
<u>2.1.1 Les outils de la transparence dans l'Administration sénégalaise</u>	11
<u>2.1.2 Analyse critique du modèle sénégalais</u>	19
<u>2.2 Le choix de la Vérification intégrée : péripéties du passage à un nouveau stade</u>	23
<u>2.2.1 Camper les contours de la notion</u>	24
<u>2.2.2 Implications du choix</u>	24
<u>2.2.3 Identification de secteurs-pilotes</u>	32
<u>III – IMPLICATIONS DU CHOIX SUR LE SYSTÈME DE CONTRÔLE</u>	34
<u>3.1 Une nouvelle culture du contrôle</u>	34
<u>3.1.1 Technique d'approche de la vérification intégrée</u>	34
<u>3.1.2 Le travail en équipe</u>	35
<u>3.2 Un nouveau profil du vérificateur</u>	36
<u>3.2.1 Les nouvelles compétences du vérificateur</u>	36
<u>3.2.2 La formation du nouveau vérificateur</u>	37
<u>3.3 Un nouveau format de l'organisation de la vérification</u>	38
<u>3.3.1 Une nouvelle organisation du contrôle</u>	39
<u>3.3.2 Une structuration réalisant un contrôle de l'État dans sa globalité : vers la création du « Vérificateur général du Sénégal »</u>	41
<u>CONCLUSION</u>	45

INTRODUCTION

La Constitution du Sénégal, dès son préambule, pose le principe de l'attachement du peuple « à la transparence dans la conduite et la gestion des affaires publiques ainsi qu'au principe de bonne gouvernance ».

Le Sénégal est ainsi juridiquement prêt à engager des réformes poussées allant dans le sens d'une modernisation accrue de sa gestion publique. De nombreuses expériences de réforme y sont du reste tentées ou y sont encore à l'étude, dans certaines sphères gouvernementales.

À l'analyse, on s'apercevra cependant que les contours des différentes tentatives ou des différentes études encore en chantier, ne déclinent que timidement les stratégies envisagées, en terme de performance de l'Administration publique, dans la perspective d'une atteinte des résultats probants et en fonction d'objectifs et d'indicateurs préétablis.

En effet, qu'il s'agisse du Programme national de Bonne Gouvernance mis en œuvre par le Gouvernement à la fin des années 90, ou qu'il s'agisse encore des premières conclusions de la concertation nationale sur le Service public et la Bonne Gouvernance, menée en septembre 1999 et devant faire office de prélude à la réforme de l'Administration, il n'est que très peu question d'une gestion publique axée sur les résultats.

S'agissant du contrôle en particulier, la doctrine reste toujours confinée dans les limites de la vérification classique, parce que presque exclusivement portée sur le contrôle de la conformité et de la régularité financière, au lieu de s'ouvrir à un contrôle plus soucieux de la qualité de la gestion.

C'est dire qu'en définitive, on assiste ici à un phénomène pour le moins paradoxal, mettant en présence deux réalités antinomiques : une volonté affichée d'instaurer une administration de performance basée sur la qualité du service d'une part, et d'autre part, un système d'évaluation de cette même administration qui se sclérose dans les rigidités d'un contrôle classique de conformité et de régularité.

À l'arrivée, il apparaît clairement que la gestion publique au Sénégal traîne deux grandes faiblesses :

- une hésitation persistante quant à un engagement réel dans une voie de réforme optant sans ambages pour une gestion axée sur les résultats;
- un mode de contrôle inefficace parce qu'insusceptible de garantir l'évaluation effective de la qualité de la gestion plutôt que sa seule conformité aux règles établies.

La présente étude se propose d'analyser les implications d'une gestion modernisée de l'administration publique sénégalaise, relativement à son système de contrôle. L'analyse envisage de s'articuler autour de trois grandes parties.

I - Contexte et justification

Cette partie tente de camper le contexte de la mutation de la gestion publique tant au plan international qu'à l'interne; il y sera également question des arguments militant en faveur de l'instauration d'un contrôle de la qualité décliné sous la forme de la vérification intégrée considérée comme outil privilégié de mesure de la performance.

II - Démarche opérationnelle : les enjeux de la mise en œuvre du choix

Cette partie présente un caractère à la fois descriptif et opérationnel en ce sens qu'elle décrit l'état des lieux du contrôle de l'administration sénégalaise d'une part et que, d'autre part, elle analyse les enjeux que profile la mise en œuvre de la vérification intégrée dans cette même administration.

Des domaines d'intervention y sont également identifiés en tant que secteurs-pilotes éventuels, susceptibles de constituer des champs d'opération appropriés pour la vérification intégrée.

III - Implications du choix sur le système sénégalais de contrôle

Ici, sont passées en revue les implications qu'entraînerait sur notre système de contrôle, le choix de la vérification intégrée comme mode d'intervention privilégié.

Il s'agit notamment de l'identification et de l'analyse des conséquences prévisibles à envisager dans une telle perspective.

L'analyse que voici se veut une contribution à l'effort global de réflexion que l'Inspection générale d'État serait sans doute appelée à fournir, dans le cadre d'une consultation à venir sur l'incontournable question de la réforme du contrôle de l'administration sénégalaise.

Nous souhaitons que, le moment venu, elle puisse servir à alimenter positivement le choc des idées et contribuer à inspirer les autorités dans la prise des décisions les plus salutaires.

I - CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Le phénomène de la mondialisation n'épargne plus aucun secteur d'activité. Aussi bien au plan de l'Infrastructure (l'économique, le social) qu'au plan de la Superstructure (la gouvernance, la gestion), la tendance, de plus en plus affirmée, est à la standardisation sur un modèle universel; à telle enseigne qu'il s'est trouvé des penseurs pour « décréter » la « fin de l'Histoire » ou encore « l'Humanité_Une », eu égard à l'émergence d'une civilisation planétaire, soutenue par une révolution sans précédent dans le domaine de l'information et de la communication en particulier.

C'est dans ce contexte que sont élaborées, un peu partout, des stratégies d'adaptation et de réponse structurelle à la nouvelle donne. Les systèmes de gestion, en l'occurrence, connaissent des réajustements et autres recentrages de toutes sortes, pour trouver les bonnes réponses qu'appelle la situation nouvelle.

Ce mouvement est notable au plan international, d'une manière générale; mais nous nous contenterons d'examiner ses manifestations uniquement en Afrique et au Sénégal, pour camper le phénomène dans notre environnement immédiat.

1.1 Manifestations en Afrique de l'ajustement de la gestion publique

Les manifestations en Afrique de l'ajustement de la gestion publique prennent la forme d'un ensemble de résolutions et/ou de décisions prises aux plus hauts niveaux, dans le cadre de la grande organisation politique du continent : l'Union africaine et sa devancière l'Organisation de l'unité africaine (OUA).

Déclarations et décisions prises dans le cadre de l'OUA et de l'Union africaine

Il faut d'abord rappeler que les actes constitutifs de l'OUA comme de l'Union africaine soulignent, tous, la nécessité de « promouvoir et de protéger les droits de la culture de la démocratie, de promouvoir la bonne gouvernance et d'assurer le respect de l'état de droit ».

À cela, il convient d'ajouter cette autre disposition de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, qui invite à « respecter la dignité humaine et à encourager la promotion des droits économiques, sociaux et politiques ».

Au titre des mesures opératoires, on peut citer en particulier :

- la Déclaration de 1990 sur les changements fondamentaux se produisant dans le monde et leurs implications pour l'Afrique;
- le Programme d'action du Caire de 1994 pour la relance de la transformation socio-économique de l'Afrique;
- le Plan d'action contre l'impunité adopté en 1996 par la dix-neuvième session ordinaire de la Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples et entériné par la soixante-quatrième session ordinaire du Conseil des Ministres, tenue à Yaoundé (Cameroun) en 1996, et soulignant, entre autres, la nécessité de respecter les principes de bonne gouvernance, de primauté du droit, des droits de l'homme, de démocratisation et de participation effective des populations africaines au processus de bonne gouvernance;
- la décision AHG/Déc. 126 (XXXIV) adoptée par la trente-quatrième session ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, tenue en juin 1998 à Ouagadougou (Burkina Faso) demandant au Secrétaire général de l'OUA de convoquer une réunion d'experts de haut niveau pour réfléchir sur les voies et moyens d'éliminer les obstacles à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, y compris la lutte contre la corruption et l'impunité, et proposer des mesures législatives et autres mesures appropriées à cet effet;
- la décision de la 37^e session ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'OUA, tenue en juillet 2001 à Lusaka (Zambie), ainsi que la déclaration adoptée par la

première session de la Conférence de l'Union africaine tenue en juillet 2002 à Durban (Afrique du Sud), qui demande la mise en place d'un mécanisme coordonné pour lutter efficacement contre la corruption.

C'est par cet arsenal de déclarations et autres décisions que se manifeste, en Afrique, la volonté politique de s'inscrire dans l'air du temps, en intégrant dans les modes de gestion des affaires publiques, des dispositions susceptibles d'y garantir et d'y pérenniser la bonne gouvernance.

1.2 Manifestations au Sénégal de la volonté de réforme de la gestion publique

La « fièvre » de la réforme de la gestion publique n'a pas épargné le Sénégal où ce phénomène s'est caractérisé par une prise de conscience manifeste de la nécessité des changements d'une part, et d'autre part, par une incohérence notable dans la mise en place des plans d'intervention.

1.2.1 Prise de conscience de la nécessité des réformes

Dès le début des années 80, s'ouvre au Sénégal une ère d'autocritique qui commence par l'Éducation (États généraux de l'Éducation et de la Formation – Janvier 1983), passe par le Sport (États généraux du Football – Novembre 1987), pour aboutir, vers la fin des années 90, sur des consultations sectorielles (Concertation sur l'Enseignement supérieur, Concertation sur l'Économie, Concertations nationales sur le Service public, etc.).

C'est également à la fin des années 90 (en 1999 plus précisément), que sera mis en œuvre un Programme national de bonne gouvernance auquel seront assignés les objectifs suivants¹ :

1. Ces objectifs ont été cités par Monsieur le Premier Ministre Mamadou Lamine Loum, dans son discours prononcé le 25 avril 1999, lors de la cérémonie d'ouverture du séminaire sur la Transparence dans la Gestion des Affaires publiques, organisé par le Forum Civil à Dakar, les 28 et 29 avril 1999.

- le renforcement et la rationalisation de l'Administration centrale grâce à une fonction publique réformée et rendue plus performante, avec un renforcement de ses capacités de définition de stratégies;
- la promotion d'une gouvernance locale grâce à la participation effective des populations à la formulation des politiques et à la réalisation des actions de développement, en vue de la satisfaction de leurs besoins à la base;
- la consolidation de la démocratie, entendue comme les institutions démocratiques mais aussi la culture démocratique;
- l'amélioration de l'environnement juridique...;
- la promotion d'un climat des affaires attractif pour les investissements privés, grâce à une finalité claire et stable, bordée par des voies de recours et des procédures judiciaires transparentes et rapides, garantissant une bonne libéralisation de l'économie.

Il apparaît, au vue de ce qui précède, qu'une incontestable prise de conscience est opérée au Sénégal, pour ce qui concerne la redéfinition du contenu de l'État et le reprofilage de son intervention, dans des domaines aussi variés que l'éducation, le sport, l'économie, la gouvernance publique.

1.2.2 Une incohérence dans la mise en place des plans d'action

Si la préoccupation de la réforme administrative ne fait aucun doute, on ne peut cependant manquer de noter la persistance d'une certaine incohérence dans les stratégies mises en place pour conduire les changements envisagés.

On remarquera à cet égard que le Programme National de Bonne Gouvernance était déjà lancé alors que n'avait pas encore débuté la Concertation Nationale sur le Service Public, logiquement destinée à alimenter ledit programme.

Ce contretemps, pour le moins fâcheux, n'avait pas manqué de créer une certaine gêne au niveau de la concertation; à telle enseigne que sa Commission n° 2, dès l'introduction de

son rapport², a cru devoir exprimer son inquiétude quant à l'utilisation future des conclusions de la concertation, en soulignant : « la Commission n° 2 a émis le souhait que les efforts intenses de redéfinition de l'État qui seront déployés à l'occasion de cette concertation pour adapter ce dernier aux exigences actuelles de la société sénégalaise et du monde, ne servent pas uniquement à l'objectif formel de se conformer à une conditionnalité des partenaires au développement.

Aussi, la commission n° 2 s'est-elle interrogée sur l'utilisation qui sera faite des conclusions de la concertation, au regard de la simultanéité de sa convocation et de la diffusion de l'appel public pour la mise en place de la Cellule de Coordination du Programme gouvernemental de Bonne Gouvernance et du recrutement de son coordonnateur. »

Aujourd'hui encore, la volonté reste constante de moderniser la gestion publique et les autorités actuelles du Sénégal ne manquent pas une occasion de le rappeler, en lui donnant toutefois, un caractère plus pointu et plus opérationnel.

C'est ainsi que dans son message à la nation du 31 décembre 2003, le Chef de l'État a évoqué son projet de modernisation de l'Administration, en le déclinant comme suit : « moderniser l'appareil administratif, c'est l'installer au cœur des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication qui exigent de la vitesse et de la précision dans l'exercice des tâches et l'interaction des structures. Le projet du Gouvernement en cours de réalisation répond à cet impératif. Il s'agit d'un réseau de télécommunications dit intranet, dont l'objet est d'interconnecter les différents services... et d'améliorer l'efficacité de l'Administration en réduisant considérablement les délais de traitement des dossiers et le coût des communications ».

2. La Commission n° 2 était celle chargée de l'examen du thème intitulé : « La société face à l'Administration publique ». Elle était présidée par M. Abdoulaye Diop, PDG de la Société NOVASEN, et avait comme vice-président Maître Mame Adama Gueye, président du Forum Civil.

À ce projet somme toute fort réducteur et quelque peu syncrétique, en ce sens qu'il ne s'agit que d'une informatisation de la communication intragouvernementale, il convient d'ajouter un autre, de réforme du système de rémunération des agents de la fonction publique, également évoqué dans le même message.

En définitive, il est constant que le Sénégal, depuis déjà deux décennies, se préoccupe de moderniser son administration en organisant la réflexion autour des grands projets de l'heure, relatifs à la question.

Il faut néanmoins déplorer une persistance de faiblesse dans la mise en œuvre des stratégies tentées çà et là, se manifestant tantôt sous la forme d'une incohérence dans les actions, tantôt sous celle d'un syncrétisme réducteur, traduit par le ciblage de secteurs spécifiques plutôt que le système global de gestion.

1.3 Justification du choix

Dans le contexte d'une gestion axée sur les résultats, les principes de base auxquels nul ne saurait déroger, reposent sur la notion de qualité de service.

C'est dire qu'ici, les axes d'une évaluation efficiente devront permettre de vérifier :

- la prise en considération, dans les choix de gestion, des attentes exprimées par les citoyens, en fonction des ressources disponibles;
- l'atteinte de résultats probants, en fonction d'objectifs préétablis, rendus publics et mesurés à l'aide d'indicateurs précis;
- l'effectivité de la reddition des comptes;
- l'utilisation optimale des ressources;
- le renforcement de la transparence, en ce que cette notion ne se limite pas uniquement à la reddition de comptes, mais en ce qu'elle couvre également le principe de l'information partagée avec le personnel et diffusée auprès des usagers et/ou des clients.

Il s'agit là de paramètres susceptibles de constituer les arêtes à partir desquelles peut se construire un contrôle de la qualité qui englobe, en le dépassant, le simple souci de la régularité et de la conformité aux normes données par la loi et le règlement.

Il faut en effet se convaincre que le seul respect strict des règles n'est nullement un gage de bonne gestion; pas plus que la non-conformité aux normes ne saurait, automatiquement, constituer un stigmate de mauvaise gestion.

La finalité de la « qualité » conçue comme credo et comme préoccupation majeure, il devient évident que l'enjeu reste l'adoption d'un mode de vérification plus ouvert et plus soucieux de l'utilisation optimale des ressources (toutes les ressources), sur la base des résultats attendus et des principes de responsabilisation et de transparence.

II - DÉMARCHE OPÉRATIONNELLE : ENJEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU CHOIX

La mise en œuvre d'un mode de contrôle axé sur la mesure de la performance appelle des préalables reposant sur une description de l'état des lieux du système actuellement en cours, suivie d'une présentation des contours que devrait épouser la réforme, lesquels auront déjà été profilés à partir des axes d'intervention suggérés par les faiblesses apparues dans la description.

2.1 L'état des lieux

La description de l'état des lieux exclura volontairement le système de supervision externe à l'Administration sénégalaise, constitué par le contrôle parlementaire et le contrôle juridictionnel, respectivement exercés sur le Pouvoir Exécutif par l'Assemblée Nationale et par le juge de l'Administration qu'est le Conseil d'État. Notre description se limitera simplement à la présentation et à l'analyse critique du système sénégalais de contrôle interne ou l'autocontrôle de l'Administration sénégalaise.

2.1.1 Les outils de la transparence dans l'Administration sénégalaise

La rationalité interne de l'administration commande l'existence, en son sein, d'un contrôle garant de la transparence, exercé sur ses agents et sur ses services, eu égard à des normes référentielles données par la loi et le règlement.

L'administration sénégalaise s'est ainsi dotée de plusieurs instruments destinés à assurer son propre contrôle dans toutes les dimensions de son fonctionnement.

Cet auto-contrôle de l'administration sénégalaise se réalise dans une démarche biphasée :

- une première phase situe le contrôle à l'intérieur du département ministériel ou d'un service public déterminé (nous l'appellerons : l'endo-contrôle);

- une deuxième phase situe le contrôle dans un mouvement transversal extérieur au département ministériel, avec une compétence horizontale plus large (nous l'appellerons l'exo-contrôle).

L'endo-contrôle et l'exo-contrôle sont tous deux articulés autour de plusieurs organes fonctionnels qui en assurent l'opérationnalité.

2.1.1.1 Les organes de l'endo-contrôle

A) L'inspection interne des départements ministériels

Un contrôle interne du département ministériel est organisé dans chaque ministère, qui s'exerce pour le compte du Ministre.

Ce contrôle est réglementé par le décret n° 83-631 du 19 août 1989 qui institue une inspection interne dans chaque ministère.

L'inspection interne a pour mission de :

- veiller à l'application des directives présidentielles et primatoriales issues des rapports de l'Inspection générale d'État (IGE) et des autres organes de contrôle;
- assister le Ministre dans le contrôle du personnel, du matériel et des crédits des services du ministère et des établissements publics sous tutelle;
- effectuer toute mission de vérification et de contrôle qui lui est confiée par le Ministre;
- assurer le suivi de l'application des directives issues des rapports internes;
- contrôler tous les actes administratifs, financiers et comptables pris au sein du ministère et des organismes sous tutelle.

L'inspection interne peut comprendre un Inspecteur des Affaires administratives et financières ainsi qu'un ou plusieurs inspecteurs techniques.

a) *L'inspection des Affaires Administratives et Financières (IAAF)*

L'IAAF a la mission d'exercer un contrôle permanent des services du département ministériel et des établissements sous tutelle.

Son contrôle porte notamment sur l'utilisation des crédits, l'application des règles budgétaires, l'organisation et le fonctionnement administratif des services, etc.

b) *L'Inspection technique des départements ministériels*

L'Inspection technique a pour mission de vérifier si un service donné offre les garanties techniques suffisantes pour lui permettre de réaliser les performances attendues du service public. Elle a ainsi une mission de contrôle d'aptitude technique.

C'est dire que les inspections techniques se présentent sous divers aspects qui traduisent la grande diversité des profils techniques des ministères. Ainsi, dans certains départements ministériels, l'Inspecteur technique est désigné comme tel, à l'image de l'IAAF, tandis que dans d'autres, il porte une dénomination moins générique et plus spécifique. Voici quelques exemples en guise d'illustration :

- Inspecteur général des Finances (Ministère des Finances);
- Inspecteur des Postes diplomatiques et consulaires (Ministère des Affaires Étrangères);
- Inspecteur général de l'Éducation Nationale (Ministère de l'Éducation Nationale);
- Inspecteur de l'Administration Territoriale et Locale (Ministère de l'Intérieur);
- Inspecteur des Services de Sécurité (Ministère de l'Intérieur).

B) Le cas particulier du Ministère des Finances

Le ministère de l'Économie et des Finances, du fait de sa taille et de la forme diversifiée et complexe de ses activités, présente une organisation légèrement différente de celle des autres ministères, en ce qui concerne son système de contrôle interne.

En effet, à la place de l'IAAF, ce ministère est doté d'une Inspection générale des Finances (IGF), instituée par le décret n° 80-892 du 29 juillet 1980 et ayant une compétence générale de contrôle de l'ensemble des services dudit département ministériel et des établissements sous sa tutelle.

À côté de l'IGF, les grandes régies financières du ministère sont chacune dotées d'une cellule interne de contrôle en guise d'inspection technique.

Ainsi, on retrouve une inspection des services tant au niveau de la Direction générale des Impôts et Domaines, qu'au niveau de la Direction générale des Douanes, tandis qu'à la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique, existe la Brigade de Vérification « ayant vocation pour contrôler, à la demande du trésorier général, aussi bien les comptables principaux que les comptables subordonnées du Trésor (cf. art. 13 de l'arrêté n° 10.248 MEF du 14 septembre 1981) ».

2.1.1.2 Les organes de l'exo-contrôle

Le souci de conférer une certaine indépendance du contrôle à l'égard des départements ministériels a conduit à l'institution d'un contrôle extérieur aux ministères, rattaché à un échelon étatique plus élevé.

Ce contrôle est exercé par des corps et/ou organes dont les principaux sont :

- l'Inspection générale d'État;
- le Contrôle financier;
- la Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises publiques;
- la Commission nationale des Contrats de l'Administration.

Ces organes se distinguent en deux groupes de structures :

- les structures intervenant pour le compte exclusif du Président de la république (A);
- les autres structures (B).

A) Les structures intervenant pour le compte exclusif du Président de la République

L'Inspection générale d'État (IGE) et le Contrôle financier sont les structures de contrôle qui interviennent uniquement pour le compte du Président de la République.

a) L'Inspection générale d'État (IGE)

Son organisation actuelle résulte du décret n° 80.914 du 5 septembre 1980 ainsi que de la loi n° 87.18 du 3 août 1987, portant statut des Inspecteurs généraux d'État.

L'IGE est dotée d'une compétence très étendue qui s'exerce sur :

- l'ensemble des services publics de l'État, quel que soit leur mode de gestion et leur localisation géographique;
- les établissements publics;
- les collectivités locales et leurs établissements publics;
- l'administration de l'Armée (corps de troupe, services, établissements militaires);

- la gestion administrative et financière des services judiciaires;
- les sociétés nationales et les sociétés à participation publique (majoritaire ou minoritaire);
- les personnes morales de droit privé bénéficiant du concours de la puissance publique;
- les rapports entre les institutions ou agents contrôlés et les tiers, notamment les organismes bancaires publics ou privés.

L'IGE qui est mise en mission sur ordre signé par le Président de la République ou par le Ministre en charge des services présidentiels est en permanence tenue informée des orientations générales de la politique du Gouvernement, dans tous les secteurs de la vie nationale.

b) Le contrôle financier

Le contrôle financier a pour rôle d'assurer le contrôle permanent de l'exécution des opérations financières de l'État, des Entreprises publiques nationales, des Collectivités locales et de leurs établissements publics, ainsi que tous les organismes ayant bénéficié du concours financier de l'État.

Ainsi, tout acte ayant une incidence financière doit être préalablement soumis à l'avis du Contrôle financier, qui exerce ainsi un contrôle a priori sur les opérations qui engagent financièrement l'État.

Le Contrôle financier a été créé par l'ordonnance n° 59.49 du 31 mars 1959 et ses attributions sont fixées par les textes ci-après :

- décret n° 98-086 du 1^{er} février 1978 portant organisation du Contrôle financier;
- loi n° 90-07 du 26 juin 1990 sur l'organisation et le Contrôle des entreprises du secteur parapublic.

B) Les autres structures

À côté des structures qui interviennent pour l'unique compte du Président de la République, existent d'autres structures agissant pour d'autres autorités publiques.

Il s'agit de la Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises publiques (CVCCEP)³ et de la Commission Nationale des Contrats de l'Administration (CNCA).

1) La CVCCEP

Créée par la loi n° 72-48 du 12 juin 1972, son organisation et son fonctionnement résultent respectivement de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 et du décret n° 92-1559 du 6 novembre 1992.

La loi organique n° 96-30 du 21 octobre 1996 confère au Conseil d'État le rôle de contrôle administratif des comptes en matière des administrations publiques. La fonction ainsi dévolue au Juge de l'Administration est exercée par le CVCCEP pour le compte de ce dernier, à travers la Cour des Comptes.

3. La présentation de la CVCCEP dans cette partie relative à l'autocontrôle de l'administration s'explique par le fait que cette structure, bien que domiciliée à la Cour des Comptes, n'en est pas moins susceptible d'être sollicitée par le Président de la République, pour le compte de qui elle peut être amenée à effectuer des mandats de vérification.

Cette double tutelle n'est du reste pas sans entraîner une certaine ambiguïté quant au statut de la CVCCEP.

2) La Commission Nationale des Contrats de l'Administration (CNCA)

La qualité d'organe de contrôle est souvent contestée à la CNCA, bien qu'elle soit en charge d'une mission spéciale de contrôle.

Dans tous les cas, l'important est que la CNCA est la structure spécialisée dans le contrôle des contrats et de leurs avenants concernant l'État, les établissements publics et les communes, quand ces contrats mettent en jeu des sommes atteignant un certain seuil donné par la loi.

D'autres structures de contrôle existent au sein de l'Administration sénégalaise, qui sont dotées de compétences spécifiques mais que nous avons volontairement omis de présenter dans cette description.

Ces organes qui sont l'ancien Bureau Organisation et Méthode (devenu Délégation au Management Public) et la Commission de Contrôle des Véhicules de l'Administration, sont, pour l'essentiel, confinés dans des limites de rayonnement qui favorisent la prise en compte de leurs compétences par les autres grandes structures de contrôle que sont l'IGE et la CVCCEP; ce qui nous a dispensé de leur consacrer une part spécifique.

En définitive, l'armature de l'autocontrôle de l'administration sénégalaise se caractérise par un double mouvement : un mouvement vertical interne aux services et un mouvement horizontal, transversal vis-à-vis de l'ensemble du système.

Cependant, pour séduisante qu'elle paraisse, cette structuration n'est pas sans traîner des lourdeurs ainsi que des obstacles préjudiciables à une bonne gestion et à une bonne gouvernance dans la conduite des affaires de l'État.

2.1.2 Analyse critique du modèle sénégalais

Notre analyse critique du modèle sénégalais s'emploiera essentiellement à identifier les obstacles à la bonne gouverne et à la transparence que charrie le système.

Notre méthodologie distingue deux familles d'obstacles :

- les obstacles liés aux procédures opératoires à l'intérieur de l'Administration;
- les obstacles liés à l'efficacité insuffisante des systèmes de supervision.

2.1.2.1 Les obstacles liés aux procédures opératoires internes

Les procédures opératoires, lourdes d'obstacles à la bonne gouverne et à la transparence, seront étudiées sous l'aspect de la forte prépondérance du ministère des Finances dans le fonctionnement de l'Administration.

C'est en effet ce ministère qui fait office d'ordonnateur de toutes les opérations budgétaires en l'occurrence, qu'il s'agisse des recettes ou des dépenses.

Cette prérogative qui lui est déléguée par le Président de la République, fait de ce département le point nodal de toute la procédure, position qui lui confère une compétence transversale directe et/ou indirecte, couvrant toutes les actions ayant trait au budget et relevant de tout service public, quel qu'en soit le mode de gestion.

Ainsi, le Ministre des Finances, en dehors du contrôle de ses services propres, exerce un contrôle sur tous les autres départements ministériels en matière budgétaire notamment : c'est le contrôle de l'exécution des opérations budgétaires qui se déploie sous la forme d'une supervision effectuée par les ordonnateurs et par les comptables.

Pour les besoins de notre analyse, nous n'aborderons ici que le contrôle exercé par les ordonnateurs.

2.1.2.1.1 Le contrôle des ordonnateurs

L'ordonnancement des opérations budgétaires fait l'objet d'un contrôle de régularité par les services du Ministère des Finances, qui s'effectue en deux phases :

- une phase en amont exécutée par les inspecteurs des opérations financières (IOF);
- une phase en aval exécutée par les ordonnateurs délégués.

a) *Le contrôle en amont des opérations budgétaires :*

C'est l'inspection des Opérations financières créée par le décret n° 74-1262 du 17 décembre 1974, qui s'exerce sur pièce et sur place, en vertu du pouvoir d'ordonnateur délégué du budget de l'État, dévolu au Ministre des Finances d'une part et d'autre part, en vertu de l'article 233 du décret n° 66-458 du 17 juin 1966 (actuellement en cours de modification).

Ce contrôle est en fait un préalable à la validation de tout engagement de dépense ou de recette, initié par un département ministériel autre que le Ministère des Finances.

b) *Le contrôle en aval des opérations budgétaires*

Ce contrôle est celui ordinaire exercé par la Direction du Budget (Division du Contrôle des Engagements), la Direction de la Dette et des Investissements et par les ordonnateurs secondaires (Contrôleur

Régional des Finances et Préfets), en vertu de leur pouvoir d'ordonnateur délégué du Ministère des Finances.

Le contrôle ordinaire est l'achèvement du contrôle en amont de l'IOF et constitue l'ultime vérification de la légalité, de la régularité, de la conformité et de l'exactitude des opérations budgétaires proposées par les ministères.

La place centrale qu'occupe le Ministère des Finances dans l'ordonnancement des dépenses publiques entraîne un gisement de lourdeurs potentiellement porteurs d'un ensemble de réseaux de lenteurs, de blocages et de procédures paralysantes, toutes choses qui, par ailleurs, sont susceptibles de constituer des sources de mauvaise gouverne et de non-transparence dans le comportement des acteurs impliqués.

Il est en effet probable que les longues procédures d'engagement, d'ordonnancement et de paiement des dépenses ou de recouvrement des recettes publiques, parce qu'étant, en dernier ressort, sous la compétence exclusive du Ministère des Finances, placent les services de ce département dans une position de détention de pouvoirs extrêmement importants vis-à-vis des autres administrations d'une part et à l'égard des clients et usagers de l'État d'autre part.

À cette prépondérance que lui confèrent son rôle et sa position centrale dans le système, s'ajoute le fait que le Ministère des Finances bénéficie par ailleurs de prérogatives octroyées par la loi, lui permettant d'empiéter sur le domaine du pouvoir judiciaire, en matière fiscale et douanière notamment.

En effet, l'Administration des douanes dispose de nombreux pouvoirs qui peuvent lui permettre soit de procéder à des requalifications de décisions de justice (art. 248 du Code des Douanes), soit de se substituer au juge (art. 264) ou même de limiter sensiblement les pouvoirs du juge (art. 265 et 266 du Code des Douanes).

2.1.2.2 Les obstacles liés à l'insuffisante efficacité du système de supervision

L'efficacité de l'autocontrôle de l'Administration sénégalaise sera appréciée à partir de l'analyse de la fonctionnalité des organes de son contrôle interne.

Cette appréciation portera successivement sur les inspections internes des ministères et sur les organes spécialisés de contrôle.

A) Les inspections internes des ministères :

L'Inspection interne est placée sous l'autorité directe du Chef de département ministériel qui décide de sa mise en mission et qui est destinataire, au premier chef, des rapports d'inspection.

Cette articulation organique constitue, à notre avis, la première source de difficultés pour cette inspection; car celle-ci se trouve ainsi en situation de devoir contrôler la manière de gérer du ministre dont elle dépend hiérarchiquement. Une autre difficulté se trouve être l'absence de statut propre pour les inspecteurs internes, de nature à rendre attractive la fonction.

En effet, aucun avantage particulier n'est attaché à la fonction d'IAFF ou d'Inspecteur technique, qui pourrait permettre de mettre les titulaires de ces fonctions à l'abri de la corruption et qui serait susceptible de garantir leur indépendance et leur objectivité.

B) Les organes spécialisés de contrôle :

Parmi les organes spécialisés de contrôle, seule l'Inspection générale d'État bénéficie d'un statut propre lui garantissant une indépendance relativement appropriée, eu égard à sa mission et à son rôle.

Ainsi, ni la Commission de Vérification des Comptes, ni le Contrôle Financier, ni la Commission Nationale des Contrats de l'Administration, ne bénéficient d'une corporation spécifique avec un traitement salarial conséquent.

Les membres de ces organes de contrôle spécialisés, à l'instar des inspecteurs internes des ministères, bénéficient simplement du régime indemnitaire des fonctionnaires assumant des charges de sujétion, sans aucun autre avantage en nature, susceptible de les mettre à l'abri des tentations.

Du reste, même pour l'IGE qui fait figure de privilégiée dans ce système, sa domiciliation sous l'autorité directe et exclusive du Chef de l'Exécutif constitue une sérieuse entrave à sa liberté d'action et à son indépendance. En effet, seul le Chef de l'État décide des mandats de l'IGE dont il reste l'unique destinataire des rapports.

Par ailleurs, le Chef de l'État reste seul à décider de la diffusion des rapports de l'IGE et de l'application à faire des recommandations qui en sont issues.

2.2 Le choix de la Vérification intégrée : péripéties du passage à un nouveau stade

L'option en faveur d'un mode de vérification qui mesure la performance signifie pour le Sénégal le passage à un nouveau stade.

Un tel choix n'est pas sans entraîner de multiples implications qu'il convient d'identifier après avoir campé les contours de la notion et avant de déterminer les secteurs d'intervention susceptibles de constituer un champ approprié d'application.

2.2.1 Camper les contours de la notion

Il est désormais établi qu'au delà des états financiers d'une entité, la mesure de sa performance fait appel à un examen plus riche qui permet de déterminer jusqu'à quel point l'entité a accordé l'importance nécessaire aux principes d'économie, d'efficience et d'efficacité.

L'honorable Elmer B. Staats, contrôleur général des États-Unis de 1966 à 1981, remarquait à ce sujet : « ... On se rend compte que l'information strictement financière ne suffit plus pour informer les gestionnaires et décideurs du Gouvernement... ainsi que le public... sur les réalisations et les échecs de l'exécution des programmes gouvernementaux ».

La vérification intégrée est celle-là qui déborde le cadre étroit de l'attestation financière et de la conformité aux autorisations législatives et réglementaires, pour informer plus largement sur l'économie, l'efficience et l'efficacité d'une gestion.

2.2.2 Implications du choix

L'introduction de la vérification intégrée dans le système de contrôle de l'administration sénégalaise pose un certain nombre de préalables opératoires qui concernent le cadre législatif et le cadre technique d'évolution.

2.2.2.1 Un cadre législatif permissif

Il ne fait pas de doute que la réforme proposée nécessitera l'acceptation par tous de la gestion basée sur les résultats, comme mode opératoire opposable à l'Administration du Sénégal.

Dans cette perspective, une norme supérieure doit valider la démarche et constituer un cadre permissif, autorisant les choix opérationnels.

Dans le contexte sénégalais, cette norme ne peut se concevoir que sous l'aspect d'une loi sur l'Administration, consacrant la réforme de cette dernière dans le sens de l'introduction, en son sein, de la vérification intégrée en tant que mode de contrôle d'une gestion axée sur les résultats.

2.2.2.2 Un cadre d'évolution harmonisé

Après l'autorisation légale, le fonctionnement du modèle ne peut s'opérer qu'à l'intérieur d'un cadre d'évolution harmonisé tant en ce qui concerne son aspect théorique principal, qu'en ce qui concerne son aspect technique opérationnel.

2.2.2.2.1 Le cadre théorique normalisé

Pour mesurer la performance, la vérification doit s'appuyer sur un point de référence unique favorisant un cadre théorique commun accepté par tous.

En effet, une non-normalisation en matière de publication de l'information sur la performance serait favorable à une diversité, voire une cacophonie préjudiciable.

C'est la raison pour laquelle l'adoption d'un cadre référentiel définissant les normes de l'information à publier sur la performance apparaît comme incontournable dans la démarche d'introduction de la vérification intégrée.

À cet égard, il convient de s'approprier un certain nombre de principes qui, comme le souligne la CCAF-FCVI :

- indiquent les étapes à franchir pour atteindre une publication d'informations rigoureuses et fournissent la base nécessaire pour faire preuve de leadership;
- définissent la discipline nécessaire pour soutenir l'exercice d'un bon jugement, qualité essentielle à une publication d'informations rigoureuses et, en conséquence, à l'amélioration de la performance;
- servent de bouclier pour les auteurs de rapport et les protègent contre la critique injuste;
- permettent de rehausser la confiance qu'ont les destinataires dans l'information publiée; d'assurer que cette information n'est ni arbitraire ni intéressée;
- constituent un point de référence commun pour les gestionnaires et les vérificateurs, et facilitent une relation constructive;
- contribuent à l'élaboration des normes (cf. : Plan stratégique de la CCAF-FCVI – Principes visant le passage à un nouveau stade – Mise en œuvre 2003-2004).

Les principes que voilà peuvent valablement se confondre avec ceux déjà identifiés et donnés par la CCAF-FCVI, à savoir les neuf ci-après :

- 1) se focaliser sur les quelques aspects essentiels de la performance;
- 2) porter sur l'avenir ainsi que sur le passé;
- 3) expliquer les risques-clés;
- 4) expliquer les principales considérations relatives à la capacité;

- 5) expliquer tout autre facteur essentiel lié à la performance;
- 6) intégrer l'information financière à celle non financière;
- 7) présenter une information comparative;
- 8) présenter une information crédible, interprétée fidèlement;
- 9) préciser les fondements des jugements posés.

Au stade actuel de la réflexion, il n'est pas possible de préjuger de la rapidité avec laquelle la normalisation sera adoptée par tous, et définitivement digérée sous la forme d'une publication de rapports sur la performance conformes aux normes et principes édictés.

Tout au plus est-il envisageable de déterminer un objectif global dans la perspective que voilà, ainsi que des points de repère permettant de mener à l'atteinte dudit objectif.

L'objectif pourrait être que d'ici dix ans, l'administration sénégalaise adopte la démarche et publie ses informations sur la performance selon les normes données ci-dessus.

À cet égard, des indicateurs de progrès, conçus comme objectifs intermédiaires, pourraient être déclinés comme suit :

- la *Loi sur la réforme de l'Administration publique* est votée;
- La *Loi modifiant le statut des Inspecteurs généraux d'État* est votée;
- les textes réglementaires réorganisant le contrôle de l'Administration sont adoptés;
- les administrations modifient leurs méthodes de gestion afin de s'adapter à l'exigence de la gestion axée sur les résultats;
- les instances d'expertise (l'Ordre des Comptables et Évaluateurs agréés, la Délégation au Management public, l'Inspection générale

d'État, le Contrôle financier, la Cour des Comptes) ont défini des normes de publication de l'information sur la performance qui seront reconnues par tous;

- les administrations proclament que les rapports sur la performance sont produits conformément aux normes reconnues;
- les vérificateurs confirment que les rapports des administrations sur la performance sont produits conformément aux normes reconnues;
- les vérificateurs (Inspecteurs généraux d'État et Contrôleurs de la Cour des Comptes) modifient leurs méthodes de vérification en vue de tenir compte des exigences de la publication de l'information sur la performance.

2.2.2.3 Un cadre technique cohérent

Le contexte d'une gestion basée sur les résultats suppose, pour la gouverne, la mise en place d'un cadre technique cohérent de sorte que puisse y prospérer la pratique de la vérification intégrée.

Un tel cadre technique pourrait épouser les contours d'une démarche compatible avec une administration de performance considérée comme le credo d'un service public d'excellence.

Dans un tel environnement, les services devront fonctionner conformément au schéma classique des mécanismes de la gestion axée sur les résultats, à savoir :

- la déclaration de services aux citoyens;
- la planification stratégique;
- le plan d'action;
- le rapport annuel de gestion.

2.2.2.3.1 La déclaration de services aux citoyens

La notion de déclaration de services aux citoyens procède d'une conception basée sur une administration prestataire de services.

Les services offerts par l'administration concernent tous les usagers : les citoyens comme les entreprises.

Ainsi, s'ils fournissent directement des services aux citoyens-usagers, les ministères et autres organismes de l'administration gouvernementale doivent rendre publique une déclaration de services. Ce principe, qui doit être rendu obligatoire par la future *Loi sur l'administration publique*, se traduit comme un engagement à l'amélioration des prestations en direction des citoyens qui, ainsi, restent la préoccupation essentielle et la raison d'être de l'administration gouvernementale.

Au Canada, la *Loi sur l'administration publique* énonce, en l'espèce, les obligations en ces termes :

« Un ministère ou un organisme qui fournit directement des services aux citoyens, rend publique une déclaration contenant ses objectifs quant au niveau des services offerts et quant à la qualité de ses services... Il doit :

- 1) s'assurer de connaître les attentes des citoyens;
- 2) simplifier le plus possible les règles et les procédures qui régissent la prestation des services;
- 3) développer chez ses employés le souci de dispenser des services de qualité et les associer à l'atteinte des résultats fixés par le ministère ou l'organisme. » (*Loi sur l'administration publique*, Section II, Déclaration de services aux citoyens, chapitre II, Responsabilités générales.)

Le principe de l'obligation de la déclaration de services renvoie ainsi à un double mouvement : un mouvement interne de définition du contenu de la déclaration et d'implication des employés d'une part, et d'autre part, un mouvement externe de consultation des citoyens, préalablement à la mise en œuvre d'un plan d'amélioration de la qualité des services au moyen d'une stratégie pertinente.

2.2.2.3.2 La planification stratégique

L'importance est indéniable, pour toute organisation, de se doter d'orientations à moyen terme et de stratégies annuelles pour atteindre les résultats fixés. Cette vision organisationnelle dans la recherche de la performance se traduit par une planification stratégique obéissant à un processus incontournable et basé sur la quadruple exigence de l'engagement, de l'action, de la reddition de comptes et de l'amélioration.

Parce que devant offrir aux citoyens des services de qualité, les ministères et autres organismes publics de l'administration sénégalaise fonctionneront désormais au moyen de plans stratégiques considérés comme étant à la fois des outils de management et de promotion, en même temps que des moyens de communication, de concertation et de mobilisation.

Pour chaque ministère ou organisme public, le plan stratégique comportera des indications précises sur :

- la mission;
- le contexte et les enjeux;
- les orientations stratégiques, les objectifs et les axes d'orientation;
- les résultats visés;
- les indicateurs de performance.

2.2.2.3.3 Le plan d'action

Le plan d'action est la phase opérationnelle de la stratégie et se décline en termes d'objectifs opérationnels, de stratégies d'actions, d'activités, de projets, d'échéanciers, de ressources et d'indicateurs précis de performance.

C'est la phase la plus importante de la planification car il s'agit de l'opérationnalisation des objectifs, de la détermination des moyens (activités, ressources, attentes...) nécessaires à la réalisation des objectifs et des orientations stratégiques.

Les ministères et autres organismes publics soumis à la gestion axée sur les résultats doivent fonctionner sur le modèle de plans d'action qui puissent favoriser une vision intégrée de leurs interventions en fonction de leurs orientations stratégiques, préciser les contributions attendues de chacune de leurs structures, encourager l'adhésion aussi bien de leurs propres agents que de leurs usagers et enfin assurer un suivi efficace de leurs opérations.

2.2.2.3.4 Le rapport annuel de gestion

Les ministères et organismes publics soumis à la gestion axée sur les résultats devront rendre compte, chaque année, de leurs résultats par la production et la publication d'un rapport annuel de gestion.

Pièce majeure de la reddition de comptes, ce rapport constitue pour le gouvernement un moyen officiel pour publier l'information sur la performance des organisations qui la composent, ainsi qu'un document de communication aux citoyens-usagers, d'une information significative, complète et fiable sur les résultats atteints par rapport aux engagements

pris dans les plans stratégiques, eu égard aux obligations législatives découlant de la *Loi sur l'administration publique*.

2.2.3 Identification de secteurs-pilotes

Au Sénégal aujourd'hui, certaines politiques publiques se réalisent suivant une approche programmatique suffisamment élaborée, rompant ainsi d'avec le classicisme et la tradition de la vieille administration.

Il en est ainsi du secteur de l'éducation, de la santé et d'autres activités socio-économiques touchant généralement à la lutte contre la pauvreté.

Pour ces secteurs, des programmes sont en chantier dont la conception et la mise en œuvre sont essentiellement inspirées des principes de la gestion axée sur les résultats.

a) L'éducation

À ce niveau, existe le Programme décennal de Développement de l'Éducation et de la Formation (PDEF) que le gouvernement conduit, en partenariat avec la Banque Mondiale.

b) La santé

Comme pour l'éducation, la santé publique bénéficie d'un programme de développement mené en partenariat avec la Banque Mondiale et dénommé Programme de Développement intégré de la Santé (PDIS).

c) La lutte contre la pauvreté

Ici, un vaste programme est lancé, s'appuyant sur plusieurs projets et inspiré du plan de la Banque Mondiale, visant l'appui et le soutien aux pays pauvres très endettés⁴.

Les programmes que voilà, menés sur la base de plans stratégiques et de plans d'action très précis, peuvent, dans une phase préliminaire, constituer les secteurs-pilotes de l'expérimentation de la vérification intégrée au sein de l'administration publique sénégalaise.

À ces secteurs, pourraient s'ajouter d'autres où sont envisagés des programmes similaires. Il en est ainsi de la justice où un programme est à l'étude, sous la dénomination de Programme sectoriel de la Justice (PSJ) qui doit démarrer incessamment pour une période de dix années (2004-2013).

4. Le Gouvernement a produit une étude devant servir de cadre de référence pour la lutte contre la pauvreté et qui a été avalisée par la Banque mondiale. Cette étude fait l'objet du document intitulé « Document de stratégie de réduction de la pauvreté » (DSRP). Il faut cependant noter que la plupart des projets conduits dans la lutte contre la pauvreté n'ont pas attendu la DSRP et ont démarré bien avant son adoption.

III – Implications du choix sur le système de contrôle

Le choix de l'introduction de la vérification intégrée dans le système de contrôle de l'administration sénégalaise ne sera pas sans y provoquer des changements profonds.

Ces changements seront particulièrement notables dans la conception même qu'on se fait du contrôle dans ledit système, en ce sens qu'ils devront impliquer, à cet égard, une nouvelle culture; de laquelle découleront un nouveau profil du vérificateur ainsi qu'un nouveau format de l'organisation de la vérification.

3.1 Une nouvelle culture du contrôle

La culture du contrôle qu'appelle la vérification intégrée se profile sous des espèces très éloignées de la conception répressive qui est généralement la vision des systèmes en place dans les pays africains.

Ainsi, loin d'être un « gendarme » qui descend à l'improviste dans une entité pour débusquer, démasquer et faire arrêter des gestionnaires indéliques, le vérificateur doit se familiariser avec la structure à vérifier et son environnement, choisir les principaux éléments à vérifier, préparer le plan de l'étude préliminaire, définir les questions à vérifier, préparer le rapport de l'étude préliminaire et le plan de vérification, après en avoir convenu avec l'entité pour, en définitive, procéder à l'exécution de la vérification proprement dite. Un tel comportement de vérification suppose une technique d'approche éprouvée ainsi qu'une organisation reposant sur le travail en équipe.

3.1.1 *Technique d'approche de la vérification intégrée*

Le processus de la vérification intégrée repose sur une technique d'approche globale à trois phases : la planification, l'analyse et examen détaillé, l'expression de l'opinion du

vérificateur. Sans constituer des séparations strictes isolées les unes des autres, chacune de ces phases participe totalement au processus global de la vérification intégrée.

En effet, « le fait d'obtenir et d'échanger de l'information au stade de la planification fait autant partie de l'exécution de la vérification, que la collecte de données et la communication formelle des résultats » (cf. : Reddition de comptes, Rapport sur la performance et Vérification intégrée – Vue d'ensemble CCAF-FCVI, chap. 16, p. 264).

L'important est de savoir qu'à l'arrivée, le processus global de l'approche de la vérification intégrée permet la réalisation pleine et entière de tous les stades décisifs : le survol de l'entité, l'étude préliminaire couronnée de son rapport, l'exécution de la vérification, le rapport définitif et le suivi des recommandations.

3.1.2 *Le travail en équipe*

La richesse du contenu de la vérification intégrée, la variété des tâches à accomplir et leur complexité, le haut degré d'assurance attendu des résultats de la vérification, font que le mandat de vérification doit être exécuté sur la base d'un travail d'équipe.

En effet, « puisque la vérification intégrée porte sur toute une foule d'entités variées qui exercent leurs activités dans une vaste gamme d'environnements, il serait impossible, pour une seule personne, d'acquérir toutes les connaissances, les compétences et l'expérience nécessaires pour accomplir tous les types de mission de vérification qui existent » (cf. : Reddition de comptes, Rapports sur la performance et Vérification intégrée – Une vue d'ensemble, chap. 24, p. 375).

L'équipe de vérification doit être un creuset de compétences confirmées, garantissant l'existence en son sein de l'ensemble des connaissances et aptitudes nécessaires pour satisfaire aux exigences des mandats de vérification.

3.2 Un nouveau profil du vérificateur

Pour déterminer le nouveau profil du futur vérificateur sénégalais, il faut examiner le contenu des compétences que lui exigent la pratique de la vérification intégrée, l'exigence de formation qui en découle et le statut qu'il doit désormais porter, une fois son reformatage achevé.

3.2.1 *Les nouvelles compétences du vérificateur*

Eu égard à la panoplie des tâches à exécuter dans le cadre de la vérification intégrée, le vérificateur doit faire preuve de connaissances, d'habiletés et d'expérience susceptibles de lui donner une capacité à poser des jugements irréfutables, parce que garantissant un niveau élevé de certitude.

La CCAF-FCVI a identifié un certain nombre de ces compétences en les regroupant et en indiquant la corrélation entre celles-ci et le jugement professionnel que le praticien (vérificateur) est appelé à faire en vérification intégrée.

Nous relevons ci-après les principales d'entre elles dans les différentes catégories des connaissances, des aptitudes et de l'expérience requise.

a) **Connaissances requises**

Les domaines de connaissances identifiés sont au nombre de treize :

- gouverne, gestion et reddition de comptes;
- performance;
- système et pratiques de gestion;
- contrôle;
- vérification axée sur la gestion économique, efficiente et efficace des ressources et des deniers;
- vérification axée sur la conformité aux autorisations sur l'information financière;

- organisation de vérification du praticien;
- champs d'activité de l'entité à vérifier;
- science du comportement;
- disciplines connexes;
- recherche et analyse;
- gestion de projets;
- assurance de la qualité.

b) Habilités requises

Les habiletés requises sont regroupées en trois catégories : habiletés d'ordre professionnel ou technique, habiletés en matière de gestion et habiletés d'ordre général.

Toutes ces habiletés doivent couvrir l'ensemble des domaines de connaissances déjà cités en plus de porter sur des notions comme le raisonnement analytique, le raisonnement conceptuel, la communication et l'entregent.

c) Expérience requise

L'expérience requise est entendue comme la mise en application des connaissances et des habiletés dans l'exercice de sa profession.

Elle a en outre été élargie aux notions de rôle, d'étendue et de contexte.

3.2.2 *La formation du nouveau vérificateur*

Le profil décrit ci-dessus devant constituer le « bagage » du vérificateur, il s'en suit un besoin manifeste de formation pour les contrôleurs sénégalais appelés à conduire la vérification intégrée des services de l'administration publique.

Les domaines de formation sont principalement ceux identifiés dans le cadre des compétences requises.

En outre, cette formation revêtira la forme de plages de longs séjours au bureau du Vérificateur général du Québec par des vagues successives et en fonction des capacités financières de la CCAF-FCVI.

Les effectifs concernés, la périodicité des stages, les coûts et autre paramètres de faisabilité de ces stages seront l'objet d'analyses ultérieures. Dans un autre mouvement, des sessions de formation (initiation, recyclage et mise à niveau) pourront être conduits sur place (au Sénégal) par des experts désignés par le bureau du Vérificateur général du Québec, à l'effet d'élargir et de diversifier les effectifs des vérificateurs à encadrer.

3.3 Un nouveau format de l'organisation de la vérification

La nouvelle culture du contrôle et le nouveau profil du contrôleur entraînent une nouvelle architecture pour le système global du contrôle de l'administration sénégalaise.

Ce nouveau format doit se baser sur le souci constant de l'indépendance, gage intangible de la crédibilité de la vérification.

Deux critères de base devront permettre de juger de la réalité incontestable du principe de l'indépendance du contrôle de l'administration sénégalaise : l'autosaisine et la libre expression.

a) L'autosaisine

Le système de vérification de l'administration sénégalaise, pour bénéficier d'une image crédible et porter la confiance aussi bien de l'État et de ses partenaires que des citoyens, doit pouvoir s'autosaisir, en plus de garder son rôle de devoir répondre aux demandes de vérification des autorités gouvernementales habilitées.

Ce pouvoir d'autosaisine permet d'éviter l'instrumentalisation et l'orientation intéressée dont le contrôle peut faire l'objet, de la part du pouvoir politique.

b) La libre expression

Le système de vérification qui est proposé doit disposer d'un droit de libre expression qui lui permet de décider du niveau et de la portée de la diffusion à faire des résultats de ses contrôles.

Cette liberté d'expression, en plus d'éviter les manipulations éventuelles susceptibles de ternir sa crédibilité et son indépendance, permet à la vérification de contribuer à la consolidation du droit à l'information des citoyens, garanti par la Constitution, en communiquant directement avec ceux-ci à travers les médias.

Il ne fait aucun doute que le système de vérification doté de l'indépendance que voilà, dans son organisation et sa structuration, appelle une configuration qui puisse lui garantir un fonctionnement correct.

3.3.1 *Une nouvelle organisation du contrôle*

La nouvelle organisation du contrôle de l'administration sénégalaise sera essentiellement marquée par sa domiciliation fondamentalement différente de celle actuellement en vigueur et qui a été largement décrite dans la deuxième partie de la présente étude (chapitre II – L'état des lieux). En effet, le nouveau format de la vérification ne se réduit pas à un autocontrôle de l'Administration, mais se veut plutôt un contrôle extérieur à elle et indépendant d'elle.

Ainsi, au lieu d'être domicilié en son sein, le nouveau système appelé à porter la vérification intégrée des services publics sera conçu sous la forme d'une haute autorité extérieure à l'Administration et indépendante d'elle du point de vue de son fonctionnement.

Cette structure de vérification, de par la loi, se verra dotée de toutes ressources organisationnelles lui permettant de procéder au contrôle des services de l'État, à quelque niveau qu'ils se situent et quel que soit le mode de leur gestion.

Parallèlement, le contrôle interne de l'Administration continuera d'exister sous la forme de l'autocontrôle déjà évoqué; ce contrôle qui apparaît en tant que composante dans la gestion ordinaire des services, reste sous l'autorité de la hiérarchie administrative.

Il s'agit, pour la nouvelle structure, de parachever la monture du contrôle de l'État, en pourvoyant à l'outillage du contrôle parlementaire jusqu'ici techniquement dépourvu d'une part, et d'autre part, pour corriger les imperfections de l'autocontrôle de l'Administration.

En effet, au-delà des indéniables obstacles à la transparences que charrie l'autocontrôle de l'Administration, il faut convenir que parmi les trois pouvoirs qui composent l'État (l'Exécutif, le Législatif et le Judiciaire), seul le Législatif reste dépourvu d'un appareil technique opérationnel pouvant lui permettre de mener à bien sa mission de contrôle de l'Exécutif.

Si le système d'autocontrôle de l'Administration offre aux autorités gouvernementales les moyens d'assurer les vérifications dont elles ont besoin, la Cour des Comptes, de son côté, est l'outil de vérification mis à la disposition du pouvoir judiciaire pour lui permettre d'exercer son contrôle juridictionnel sur l'Administration, au plan comptable.

Quant au pouvoir législatif, aucun outil technique opérationnel n'est disponible pour lui permettre d'exercer efficacement sa mission constitutionnelle de contrôle de l'Exécutif.

Pour ce faire, le pouvoir législatif ne dispose que de procédures du reste largement inappropriées, face à l'expertise requise pour la vérification de la gestion des affaires publiques et eu égard à la haute technicité nécessaire à cet effet. Ces procédures sont

celles développées traditionnellement par l'Assemblée nationale pour s'informer de la qualité du fonctionnement des services publics : les commissions parlementaires et les questions orales et/ou écrites.

L'urgence de combler ce vide pour corriger l'inopérationalité du contrôle parlementaire et la nécessité de contourner les inaptitudes cosubstantielles à l'autocontrôle de l'Administration, doivent amener à envisager la création d'une nouvelle structure indépendante et équidistante à l'égard des pouvoirs de l'État, chargé de vérifier la performance de la gestion de l'Administration.

Ce système qui sera un véhicule privilégié de la méthodologie de la vérification intégrée, en plus de son pouvoir propre d'autosaisine et de libre expression, pourra également être sollicité par chacun des trois pouvoirs de l'État, pour des missions de vérification ponctuelle.

Ses vérificateurs seront dotés de tout pouvoir d'investigation et de toute garantie statutaire de sécurité et autres, nécessaires à leur indépendance et à leur objectivité. En l'occurrence, les conditions de leurs traitement salarial et matériel ainsi que leurs conditions de travail devront être suffisamment attrayantes pour leur offrir toute les garanties et protections utiles, afin de les mettre à l'abri de toute tentation et de toute manipulation.

3.3.2 *Une structuration réalisant un contrôle de l'État dans sa globalité : vers la création du « Vérificateur général du Sénégal »*

Le modèle envisagé s'inscrit dans la perspective d'un mégacontrôle externe opposable à la Puissance publique, conçue dans sa globalité.

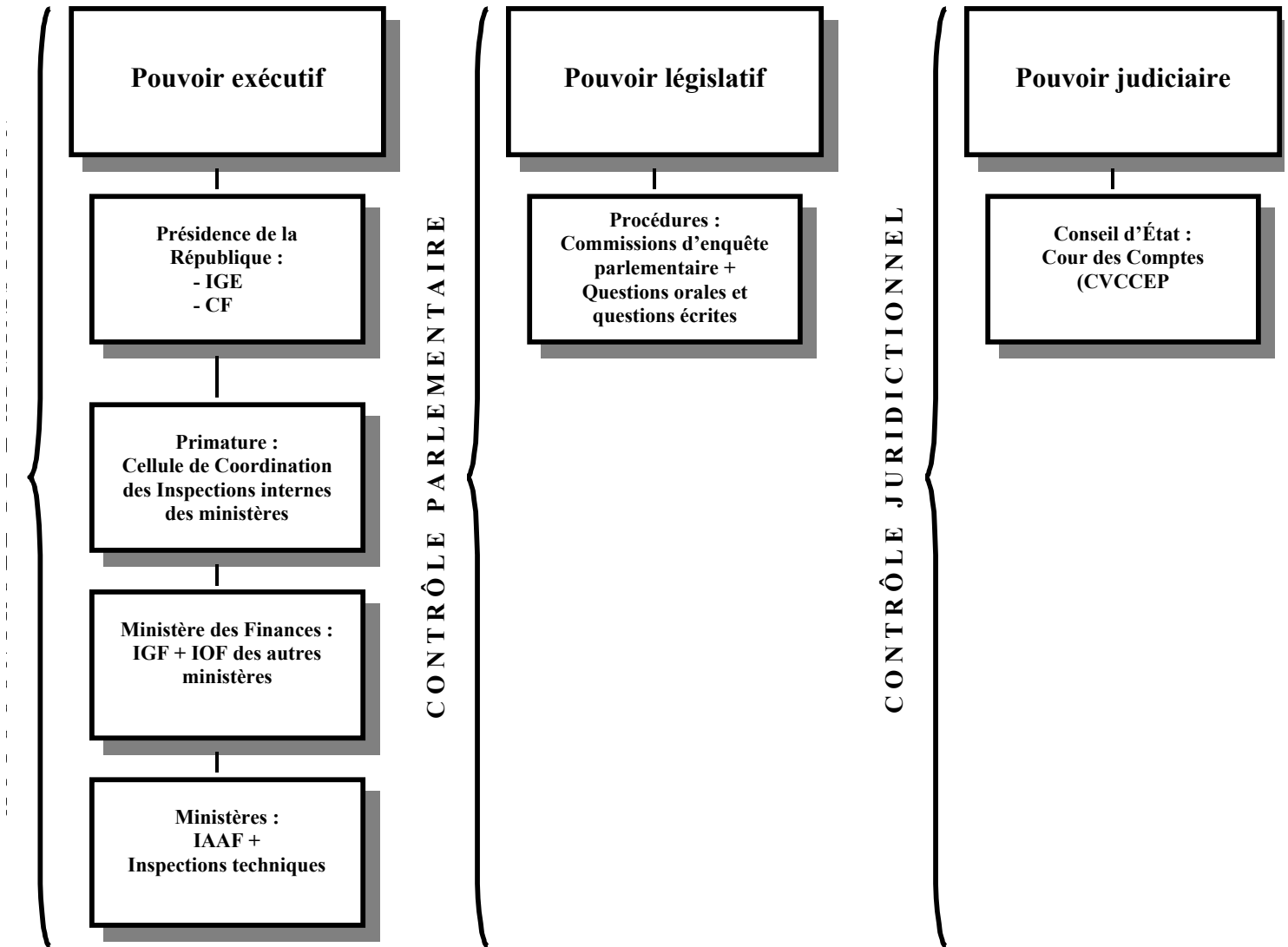
C'est cette ambition d'embrasser par la circularité de son action l'ensemble des institutions composant l'appareil de l'État qui fait l'originalité du modèle.

En effet, dans sa conception de base, le système préconisé se veut suffisamment outillé pour pouvoir assurer le contrôle de l'État avec une prise en charge effective des trois dimensions de son fonctionnement : l'Exécutif, la Justice et le Parlement.

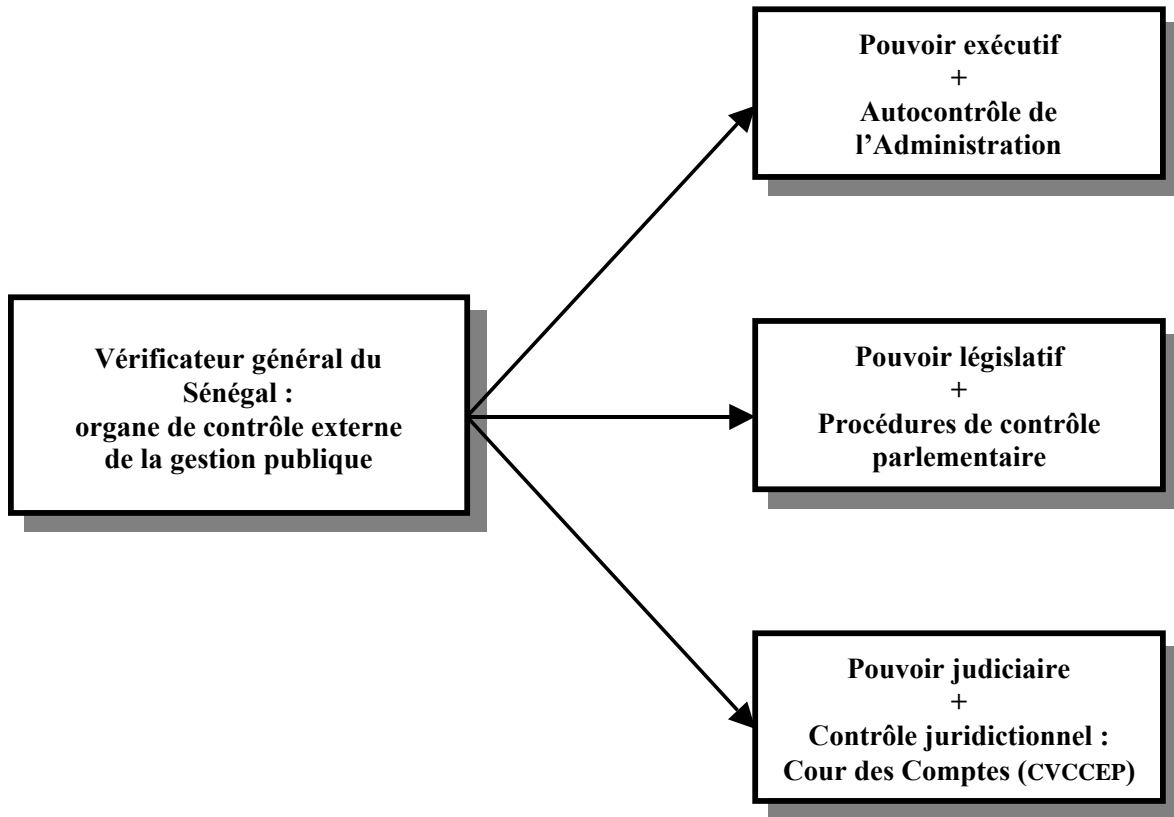
Ainsi, la structuration de ce macrocontrôle s'appuiera sur une organisation tripartite, articulée autour des trois volets rappelés ci-dessus. Les vérificateurs seraient choisis en fonction des volets précités et réuniraient toute l'expertise nécessaire à leur prise en charge.

Ce système pourrait être dénommé « Vérificateur général du Sénégal » et placé sous la responsabilité d'un vérificateur général nommé sur la base de critères suffisamment rigoureux pour garantir son efficacité, sa crédibilité et son indépendance.

ACTUELLE ORGANISATION DU CONTRÔLE DE LA GESTION DE L'ADMINISTRATION



PROJECTION SUR L'ORGANISATION DU CONTRÔLE DE LA GESTION DE L'ADMINISTRATION



Conclusion

Le projet décrit dans la présente étude part d'un double souci :

- un premier souci de promotion de la vérification intégrée en tant que moyen de contournement des résistances à l'objectivité que charrie l'autocontrôle de l'Administration, du fait de l'inévitable confusion organique entre le sujet et l'objet, propre à tout système de vérification interne;
- un deuxième souci de parachèvement de l'architecture du contrôle de l'État sénégalais, par l'outillage technique jusqu'ici inexistant du contrôle législatif, décliné sous la forme de la création d'une structure indépendante, qui lui soit accessible.

Cette préoccupation de base est, elle-même, nourrie par notre ferme conviction que la bonne gouvernance, que nous appelons de tous nos vœux, ne saurait se concevoir en dehors d'un environnement de gouverne à l'appareillage performant, offrant toutes les garanties de transparence nécessaires à la conduite des affaires publiques.

Il ne fait pas de doute, pensons-nous, que les investissements tant souhaités par les pays en voie de développement d'une manière générale, et ceux africains en particulier, s'ils doivent faire intervenir des partenaires privés, comme le prévoit le NEPAD⁵, ont besoin de certitudes sur la disponibilité et la viabilité d'un système de supervision susceptible de les rassurer sur la qualité de la tenue des projets à financer et qui puisse, ainsi, leur garantir un niveau de sécurité acceptable pour leurs interventions financières.

5. NEPAD (New Partnership for Africa's Development) : le NEPAD est le nouveau moyen défini par les Africains eux-mêmes pour servir de cadre de référence au développement du continent, suivant la stratégie de l'investissement international public et privé.

C'est que, en définitive, l'exigence d'une gouverne garantissant une gestion publique performante et transparente commande l'émergence d'une nouvelle catégorie d'agents institutionnels, appelés à en constituer l'outillage structurel.

Notre objectif est que la structure de vérification intégrée décrite dans cette étude figure au premier rang des réponses institutionnelles à cette préoccupation majeure de nos jeunes états.